Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/4037
(zu Drucksache 8/4026)

21. 05. 80

Sachgebiet 20

Bericht

des Rechtsausschusses (6. Auschuß)

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines Staatshaftungsgesetzes
— Drucksachen 8/2079, 8/4026 —

Bericht der Abgeordneten Frau Dr. Däubler-Gmelin und Dr. Klein (Göttingen)

I.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 107. Sitzung am 28. September 1978 den Entwurf eines Staatshaftungsgesetzes — Drucksache 8/2079 — in erster Lesung beraten und an den Rechtsausschuß zur federführenden Beratung, an den Innenausschuß zur Mitberatung und an den Haushaltsausschuß gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen. Der Finanzausschuß und der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung haben sich gutachtlich geäußert.

Der Rechtsausschuß hat in seiner 65. Sitzung am 7. Mai 1979 eine öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen zum Staatshaftungsrecht — Drucksachen 8/2079, 8/2080 — durchgeführt, um insbesondere den kommunalen Spitzenverbänden sowie den betroffenen Berufs- und Interessenvertretungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Sachverständige aus Rechtswissenschaft und Rechtspraxis haben sich gutachtlich geäußert. Auf der Grundlage des Anhörungsergebnisses hat der Rechtsausschuß den Gesetzentwurf in seiner 80., 81., 82., 89. Sitzung am 19. September, 10. Oktober, 17. Oktober, 7. November und 14. November 1979 sowie in seiner 89., 90., 91. und 96. Sitzung am 14. Februar, 27. Februar, 5. März und 14. Mai 1980 beraten und verabschiedet.

Der Rechtsausschuß empfiehlt einstimmig, den Gesetzentwurf nach Maßgabe der einzelnen Änderungen und Ergänzungen anzunehmen.

II.

Der Rechtsausschuß ist der Auffassung, daß das Staatshaftungsrecht, das in seinen Grundzügen aus dem letzten Jahrhundert stammt, in hohem Maße reformbedürftig ist, weil es nach Rechtsqualität und Grundanschauungen durch unterschiedliche, nicht aufeinander abgestimmte Elemente geprägt ist, die dem heutigen Verfassungsverständnis nicht mehr entsprechen. Das geltende Staatshaftungsrecht ist in wichtigen Bereichen nur gewohnheitsrechtlich oder richterrechtlich ausgebildet und dadurch unübersichtlich und für den Bürger nicht nachlesbar.

Nach Auffassung der Ausschußmehrheit ist die Harmonisierung des materiellen Staatshaftungsrechtes mit dem Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren und im gerichtlichen Verfahren erforderlich; aufgrund der Mehrheitsverhältnisse ist diese gegenwärtig nicht zu erreichen. Die Realisierung muß daher einer weiteren Gesetzgebungsstufe vorbehalten bleiben. Die Ausschußminderheit vermochte sich hingegen nicht davon zu überzeugen, daß eine Veränderung der bestehenden Rechtswegzuweisung zu einer Verbesserung des Rechtsschutzes des Bürgers führen würde.

Der Bundesrat hält die Vereinheitlichung und Harmonisierung des Staatshaftungsrechts im Interesse von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ebenfalls für geboten. Er stimmt der Grundkonzeption der vorgeschlagenen Reform zu, hält jedoch die Ausge-

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51

staltung der Staatshaftung im einzelnen für verbesserungsbedürftig. Dazu hat er zahlreiche Vorschläge unterbreitet, die von der Bundesregierung teilweise aufgegriffen worden sind.

Der Ausschuß schlägt als Modell eines neuen Staatshaftungsrechts folgende Grundentscheidungen vor:

1. Unmittelbare Staatshaftung

Die Lösung des geltenden Staatshaftungsrechts von ihren zivilrechtlichen Bezügen und seine Umgestaltung zu einer rechtsstaatlich orientierten Haftung des Staates für eigenes Fehlverhalten ist sachgerecht und entspricht dem Rechtsstaatlichkeitsgebot aus Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes.

2. Ausschließliche Staatshaftung

In Anbetracht der unmittelbaren Haftung des Staates muß eine persönliche Außenhaftung des Amtswalters, der die Pflichtverletzung begangen hat, ausscheiden. Insoweit greift die Verantwortlichkeit des Bediensteten gegenüber seinem Dienstherrn im Wege der Regreßhaftung ein.

3. Primäre Staatshaftung

Der Staat haftet an erster Stelle und kann den Bürger nicht mehr auf einen anderweitigen Ersatz verweisen. Das Subsidiaritätsprinzip des geltenden Amtshaftungsrechts hat mit der ausschließlichen Staatshaftung seine Rechtfertigung eingebüßt.

4. Staatshaftung als Pflichtwidrigkeitshaftung

Die Staatshaftung wird grundsätzlich an die Verletzung einer bürgerschützenden Pflicht des öffentlichen Rechts geknüpft. Der Staat kann bei Vorliegen dieser Haftungsvoraussetzung Haftungsansprüche auf Geldersatz nur dann abwenden, wenn er nachweist, daß ihm hinsichtlich der schädigenden Pflichtverletzung vernünftigerweise kein Vorwurf gemacht werden kann. Dabei hält es der Ausschuß für geboten, über den Regierungsentwurf hinaus den Sorgfaltsmaßstab anzuheben und die Haftung nur dann entfallen zu lassen, wenn die bei der Ausübung öffentlicher Gewalt den Umständen nach gebotene äußerste Sorgfalt beachtet worden ist und der Schaden trotzdem nicht hat verhindert werden können. Gänzlich unabhängig von Sorgfaltsverstößen haftet der Staat bei rechtswidrigen Eingriffen in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen des Bürgers. Hier wird der Haftungsumfang jedoch auf den unmittelbaren Schaden begrenzt. Ansprüche auf Folgenbeseitigung entfallen nur, wenn diese unmöglich, unzulässig oder unzumutbar ist.

5. Haftungsabgrenzung zum Privatrecht

Die im Entwurf enthaltene Abgrenzung der Staatshaftung zur Privatrechtshaftung entspricht in ihren Grundzügen der Auffassung des Ausschusses. Der Ausschuß war darüber hinaus der Meinung, der Haftungsbereich der Entsorgung, also Schäden bei der Abwasser- und Abfallbeseitigung solle wegen seiner ausgeprägt ordnungsrechtlichen Züge der Staatshaftung zugewiesen werden. Die Ausschußminderheit war außerdem der Auffassung, die Haftung für eine Verletzung der Verkehrssicherungspflicht solle generell dem Bereich der Privatrechthaftung zugewiesen werden.

6. Staatshaftung in Sonderbereichen

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß insbesondere in den sog. Massenverwaltungen, also bei der Deutschen Bundespost und in den Finanzverwaltungen, eine Haftungserleichterung erforderlich ist. Sie darf jedoch nicht über das unvermeidliche Maß hinausgehen und insbesondere da nicht zu einer Privilegierung der öffentlichen Hand führen, wo diese mit Privaten in Wettbewerb ist.

7. Kosten

Die im Ausschuß beschlossene Verschärfung der Staatshaftung dürfte die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden stärker belasten, als der Regierungsentwurf es vorgesehen hat. Das gilt von der Verschärfung des Sorgfaltsmaßstabes in § 2 Abs. 1 Satz 2, dem Ersatz des unmittelbaren Schadens bei der Grundrechtseingriffshaftung in § 2 Abs. 2 Satz 1, von der Einbeziehung der Entsorgung in die Staatshaftung, durch Streichung von § 17 Abs. 2 Nr. 6 und von der Verschärfung der Haftung der Deutschen Bundespost in § 41. Den durch die Beschlüsse des Ausschusses verursachten Mehrbelastungen, deren Umfang allerdings wie die durch den Regierungsentwurf ausgelösten Mehraufwendungen mangels exakter Berechnungsmöglichkeiten nur sehr vagen Schätzungen unterliegt, stehen Einsparungen gegenüber, die als Folge der vom Ausschuß ebenfalls beschlossenen Änderungen eintreten, nämlich infolge des Wegfalls des Abhilfeverfahrens, der Aufgabe der Verwirklichung des neuen Rechtswegmodells und insbesondere des Verzichts auf eine Neuregelung des Tumultschädenrechts. Insgesamt dürfen sich daher die durch die Beschlüsse des Rechtsausschusses verursachten Mehrausgaben in vertretbaren Grenzen halten.

III.

Zum 1. Abschnitt: Haftung für rechtswidriges Verhalten der öffentlichen Gewalt

Der Ausschuß hat den Begriff „Staatsgewalt" in der Abschnittsüberschrift des Regierungsentwurfs in Anpassung an die Neufassung des Artikels 34 Abs. 1 Satz 1 GG durch „öffentliche Gewalt" ersetzt. Durch diese Änderung soll zugleich zum Ausdruck gebracht werden, daß das neue Staatshaftungsrecht keine Änderung der geltenden Rechtslage in bezug auf kirchliche Maßnahmen bewirken soll.

Zu § 1: Haftung der öffentlichen Gewalt

Der Grundhaftungstatbestand faßt alle bisherigen Rechtsgrundlagen der Staatshaftung zusammen und

macht die Wiedergutmachungspflicht dem Grunde nach allein davon abhängig, daß öffentliche Gewalt eine Schutzpflicht öffentlichen Rechts gegenüber dem Bürger verletzt, ihn also wie in Artikel 19 Abs. 4 GG in seinen Rechten verletzt, und ihm dadurch einen Schaden zufügt. Der Ausschuß hält es jedoch entsprechend der Regelung in Artikel 34 GG für vorteilhafter, anstelle des im Regierungsentwurf enthaltenen Begriffes der „vollziehenden oder rechtsprechenden Gewalt" den Begriff der „öffentlichen Gewalt" zugrunde zu legen. Auf diese Weise wird — über die Abgrenzung von kirchlichen Maßnahmen hinaus — deutlicher der Bezug zum primären Rechtsschutz hergestellt, wie er in Artikel 19 Abs. 4 GG garantiert ist. Der Begriff der öffentlichen Gewalt soll wie dort die Gesetzgebung grundsätzlich nicht umfassen. Anders als in Artikel 19 Abs. 4 GG fällt die rechtsprechende Gewalt jedoch in den Anwendungsbereich des Grundhaftungstatbestandes. Im Grundhaftungstatbestand kommen ferner der Grundsatz der unmittelbaren Staatshaftung und der Grundsatz der primären Staatshaftung deutlich zum Ausdruck. Die Haftung knüpft nicht mehr an das Fehlverhalten der Amtswalter an, sondern an das vom Staat zu verantwortende eigene Unrecht. Der Staat haftet ferner nicht subsidiär, indem er den Bürger auf einen anderweitigen Ersatz verweisen kann, sondern an erster Stelle.

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die Staatshaftung auch auf das Versagen technischer Einrichtungen Anwendung finden muß, deren sich der Staat zur unmittelbaren Ausübung öffentlicher Gewalt bedient.

Infolge Einführung der unmittelbaren und primären Haftung des Staates ist für die persönliche Verantwortlichkeit der öffentlichen Bediensteten, die öffentliche Gewalt fehlerhaft ausüben, im Verhältnis zum Bürger kein Raum mehr. Die Staatshaftung ist insoweit ausschließlich.

Zu § 2: Schadensausgleich in Geld

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß es einer gerechten Risikoverteilung zwischen Staat und Bürgern bedarf. Nicht jede Pflichtverletzung im Sinne des Grundhaftungstatbestandes kann zur Staatshaftung führen. Die Vorwerfbarkeit staatlichen Fehlverhaltens muß vielmehr Element der Staatshaftung bleiben. Dabei erscheint es auch dem Ausschuß angemessen, dem Staat die Darlegungs- und Beweislast dafür aufzubürden, daß ihm eine schädigende Pflichtverletzung vernünftigerweise nicht mehr vorgeworfen werden kann. Über den Vorschlag der Bundesregierung hinaus soll nach Auffassung des Ausschusses die Entlastung des Staates jedoch nur zugelassen werden, wenn auch bei Beachtung der bei der Ausübung öffentlicher Gewalt den Umständen nach gebotenen äußersten Sorgfalt Schaden nicht hätte vermieden werden können. Der auf diese Weise angehobene Sorgfaltsmaßstab erlaubt die Exkulpation nur in dem Bereich zwischen bloßer Rechtswidrigkeit und Fahrlässigkeit. Er stellt zunächst sicher, daß unabwendbare Zufälle die Staatshaftung nicht auslösen können. Ferner schließt er regelmäßig die Fälle aus, in denen die Erfüllung der Pflicht objektiv unmöglich war. Endlich läßt er — hier dürfte er entscheidende Bedeutung erlangen — die Exkulpation auch zu, wenn im nachhinein die Pflichtverletzung zwar vermeidbar erscheint, jedoch unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls im Zeitpunkt der Ausübung öffentlicher Gewalt dem Träger eine fehlerfreie Verhaltensweise entweder nicht zumutbar war oder von ihm aus anderen Sachgründen verständigerweise nicht erwartet werden konnte. Auf diese Weise ist eine Handhabe gegeben, überspannte Anforderungen an die Sorgfaltspflicht der Träger öffentlicher Gewalt auszuschließen und auf ein vernünftiges Maß zurückzuführen.

Der Ausschuß hält es in Übereinstimmung mit dem Bundesrat für erforderlich, durch Anfügung eines besonderen Satzes 3 klarzustellen, daß die Exkulpationsregelung für die Haftung nach § 1 Abs. 2 nicht in Betracht kommen kann. Hier reicht vielmehr die Verletzung einer Schutzpflicht objektiv aus, um die Haftung auszulösen. Zum Ausgleich wird allerdings der Umfang des zu ersetzenden Schadens insoweit beschränkt (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 2).

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß bei Grundrechtsverletzungen den Staat eine besondere Verpflichtung zur Wiedergutmachung des dadurch verursachten Schadens trifft. Hier erscheint es angemessen, wegen der Schwere des staatlichen Unrechts — der Grundrechtsbereich genießt den stärksten staatlichen Schutz, nämlich durch die Verfassung selbst — den Staat gänzlich unabhängig von Sorgfaltsverstößen haften zu lassen. Haftungsvoraussetzung ist der Grundrechtseingriff; es genügt also nicht jede Grundrechtsverletzung. Vielmehr muß die Grundrechtsverletzung einen Grad besonderer Intensität erreicht haben. Nur aktives Handeln des Staates und nicht bloßes Unterlassen ist erforderlich. Darüber hinaus muß der Eingriff das Grundrecht unmittelbar und direkt verkürzen. Eine mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung, die sich in der unrichtigen Anwendung oder Auslegung einfachen Rechts erschöpft, soll dem Begriff nicht unterfallen. Nach Auffassung der Mehrheit des Ausschusses bedeutet das keinen Eingriff in spezifisches Verfassungsrecht. Bei Eingriffen in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Abs. 1 GG greift die verschärfte Staatshaftung nur ein, wenn z. B. die Rechtsauslegung und -anwendung auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von Bedeutung und Tragweite des Grundrechts beruhen oder bei der Entscheidung willkürlich verfahren worden ist. Diese Interpretation folgt ohne ausdrückliche Regelung aus dem Inhalt des Begriffs und seinem Verhältnis zum Grundhaftungstatbestand. Auch die Bundesregierung mißt dem Regelungsgehalt des § 2 Abs. 2 Satz 2 ihres Entwurfs nur deklaratorische Bedeutung bei. Der Ausschuß hält daher den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Satz 2 in § 2 Abs. 2 für verzichtbar. Nach Auffassung der Minderheit des Ausschusses soll die Streichung des Satzes 2 zur Haftung des Staates auch in den Fällen führen, in denen nicht nur ein Eingriff in spezifisches Verfassungsrecht im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von

Verfassungsbeschwerden vorliegt, sondern durch Verletzung einer grundrechtseinschränkenden Norm in ein Grundrecht eingegriffen wird oder der Eingriff rechtsirrtümlich auf eine in Wahrheit verfassungswidrige Eingriffsgrundlage gestützt wird. Denn der verfassungsrechtliche Grundsatz des Gesetzesvorbehalts gestattete keine haftungsrechtlich relevante Differenzierung zwischen Eingriffen, deren Rechtswidrigkeit sich aus der Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlage ergebe, und solchen, bei denen die Rechtswidrigkeit eine Folge von deren falscher Anwendung sei; die Grundrechtsverletzung sei im einen wie im anderen Fall die gleiche.

Hinsichtlich des zu ersetzenden Schadens hält es der Ausschuß für gerechtfertigt, über den im Regierungsentwurf vorgesehenen Ersatz des Substanzverlustes, der „vermögenswirksamen Einbuße im Schutzgut des Grundrechts" — eines unbestimmten Rechtsbegriffs, der den Substanzverlust meint —, hinaus die Haftung auf den unmittelbaren Schaden mit Ausnahme des entgangenen Gewinns und des Nichtvermögensschadens auszudehnen. Diese Beschränkung gilt selbstverständlich nicht bei schuldhaften Grundrechtseingriffen, die gleichzeitig als Pflichtverletzungen unter den Haftungstatbestand des Absatzes 1 fallen.

Zu § 3: Folgenbeseitigung

Geldersatz und Folgenbeseitigung sind gleichwertige Wiedergutmachungsarten. Dem geschädigten Bürger soll deshalb im gegebenen Falle grundsätzlich ein Wahlrecht zustehen, ob er die eine oder die andere Wiedergutmachungsart wählt oder unter den vorgesehenen Voraussetzungen beide Wiedergutmachungsarten in Anspruch nehmen will. Der Ausschuß begrüßt die inhaltliche Erweiterung des von der Rechtsprechung entwickelten materiellen Folgenbeseitigungsanspruchs, derzufolge nicht nur der frühere Zustand wiederherzustellen ist, sondern statt dessen auch die Herstellung eines dem früheren Zustande gleichwertigen Zustandes verlangt werden kann.

Zu § 4: Verhältnis der Haftungsarten

Der Ausschuß billigt die Regelung des Verhältnisses der Wiedergutmachungsarten zueinander als eine angemessene Lösung des Spannungsverhältnisses der Interessen von Bürger und Staat.

Zu § 5: Haftung bei Rechtsprechung und Gesetzgebung

Bei der Haftung für Richterunrecht wird bei grundsätzlicher Zustimmung abweichend vom Regierungsentwurf ausdrücklich klargestellt, daß eine Beschränkung der Staatshaftung dann nicht eingreift, wenn dritte Personen, die an der Rechtskraftwirkung der richterlichen Entscheidung nicht teilhaben (Zeugen, Sachverständige, Vertreter) oder die völlig außerhalb des Verfahrens stehen, durch richterliche Maßnahmen geschädigt werden. Die vorgesehene Haftungsbeschränkung findet nämlich ihre Rechtfertigung ausschließlich in der Sicherung des Rechtsfriedens und erfordert daher nicht einen so weitgehenden Schutz der Rechsprechung, wie ihn der Regierungsentwurf vorsieht.

Das Grundgesetz versteht den Begriff der öffentlichen Gewalt nicht einheitlich (vgl. Artikel 19 Abs. 4 GG einerseits und Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG andererseits). Es ist daher notwendig, klarzustellen, daß die Gesetzgebung, also die Parlamentsgesetzgebung in Bund und Ländern, nicht unter den Anwendungsbereich des Staatshaftungsgesetzes fallen soll; dem Gesetzgeber bleibt eine fallbezogene Haftungsregelung ausdrücklich unbenommen. Nicht betroffen von diesem grundsätzlichen Ausschluß der Staatshaftung für legislatives Unrecht werden jedoch alle Rechtsakte unterhalb der Verfassungsschwelle, insbesondere Rechtsverordnungen und Satzungen. Nach Auffassung des Ausschusses ist es notwendig, beide Rechtsfolgen durch Einfügen eines neuen Absatzes 2 klarzustellen.

Zu § 6: Versäumen von Rechtsbehelfen bei Geldersatz

Der vorgeschlagene Haftungsausschluß erscheint dem Ausschuß als Sonderfall mitwirkenden Verschuldens angemessen. Zur Klarstellung des Gewollten ist jedoch im Text auszuweisen, daß nur die Nichteinlegung eines förmlichen Rechtsbehelfs den Ausschluß herbeiführen kann, also nicht jede Dienstaufsichtsbeschwerdemöglichkeit und jeder sonstige formlose Rechtsbehelf ausreicht.

Zu § 7: Nichtvermögensschaden

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß bei dem Ersatz des Nichtvermögensschadens die von der Rechtsprechung entwickelte Kompensation bei schweren Verletzungen der Persönlichkeit im Wortlaut des Gesetzes berücksichtigt werden muß. In Absatz 3 ist nach Wegfall des Abhilfeverfahrens (§§ 26 ff.) eine Anpassung an § 847 BGB erforderlich.

Zu § 11:

Der in § 11 vorgesehene Erstattungsanspruch landesrechtlicher Rechtsträger gegen Rechtsträger des Bundes ist die einfachgesetzliche Ausprägung der vom Ausschuß beschlossenen Einfügung eines neuen Satzes 2 in Artikel 104 a Abs. 5 GG. Hierdurch wird in Abweichung von der Regelung des Artikels 104 a Abs. 5 Satz 1 GG ein Rückgriff auch dann ermöglicht, wenn etwa Exekutivakte der Länder öffentlich-rechtliche Pflichten verletzen und Schäden verursachen, die ausschließlich auf einem rechtswidrigen Verhalten des Bundes beruhen.

Zum 2. Abschnitt: Verhältnis zu anderen Regelungen

Zu § 14: Enteignung und Aufopferung

Die subsidiäre Haftungsregelung für enteignende Eingriffe oder für staatlich verursachte Aufopfe-

rungslagen wird in ihrer Zielrichtung vom Ausschuß gebilligt. Es war jedoch klarzustellen, daß die Haftungsregelung nicht auch gleichzeitig die Maßnahme selbst zu einer rechtswidrigen macht. Sie wird nur hinsichtlich ihrer haftungsrechtlichen Folgen wie eine rechtswidrige Maßnahme behandelt. Ein Anspruch auf Beseitigung der schädigenden Maßnahme selbst ist daher ausgeschlossen. Darüber hinaus war in Anpassung an den geänderten Haftungsumfang zur Grundrechtseingriffshaftung der Ersatz des unmittelbaren Schadens mit Ausnahme des entgangenen Gewinns und des Nichtvermögensschadens vorzusehen.

Zu § 16: Staatshaftung nach Sondervorschriften

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß in bestimmten Verwaltungsbereichen eine Haftungsbeschränkung erforderlich ist. Das gilt insbesondere für die Haftung der Deutschen Bundespost. Die bisherigen Haftungsprivilegien dieses Verwaltungszweiges können jedoch nicht voll aufrechterhalten bleiben (vgl. dazu § 26 neu). Eine Sonderregelung ist auch hinsichtlich der Notare erforderlich (§ 27 neu). Ferner ist den Besonderheiten des Unfallversicherungsrechtes wie des Zwangsvollstreckungsrechtes Rechnung zu tragen. Endlich muß auch die Funktionsfähigkeit der Finanzverwaltungen über entsprechende Sonderregelungen der Abgabenordnung Berücksichtigung finden. Die im Regierungsentwurf bezüglich der Finanzverwaltungen vorgesehene Privilegierung im Schadensbereich der Zinsen und Rechtsberatungskosten erscheint dem Ausschuß jedoch nur annehmbar, wenn gleichzeitig durch Vorgriffe auf die Vollverzinsung zu erstattender Steuern und durch eine Sonderregelung hinsichtlich der Rechtsberatungskosten im Verwaltungsverfahren ein Ausgleich geschaffen wird. Des Sachzusammenhangs wegen ist dies durch eine Ergänzung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Änderung und Vereinfachung des Einkommensteuergesetzes und andere Gesetze (Drucksache 8/3688) vorgesehen, die gleichzeitig mit dem Staatshaftungsgesetz in Kraft treten sollen.

Zu § 17: Haftungsabgrenzung zum Privatrecht

Der Ausschuß stimmt der Grenzziehung zwischen Staatshaftung und Zivilrechtshaftung mit einer Ausnahme zu. Die Beseitigung von Abwasser und Abfall in Absatz 2 Nr. 6 soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung der Privatrechtshaftung unterstellt werden. Nach geltendem Recht unterliegt dieser Bereich dem Amtshaftungsrecht. Der Ausschuß sieht keine einleuchtenden Gründe dafür, hier eine Änderung vorzunehmen. Nach seiner Auffassung sind die ordnungsrechtlichen Bezüge dieser Tätigkeit so deutlich öffentlich-rechtlich geprägt, daß im Interesse des Bürgers und seiner schutzwürdigen Belange bei der ordnungsgemäßen Entsorgung die Staatshaftung eingreifen muß.

In § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 ist der Begriff der „ärztlichen und zahnärztlichen Behandlung" hinreichend deutlich, so daß die im Regierungsentwurf enthaltene weitere Präzisierung als entbehrlich gestrichen werden kann. Ferner war die Zwangsbehandlung — entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates — der öffentlich-rechtlichen Haftung zu unterstellen.

Der Ausschuß ist in der Frage der Zuordnung der Straßenverkehrssicherungspflicht mehrheitlich der Auffassung, daß eine Haftung nach öffentlichem Recht und damit nach Staatshaftungsrecht eingreifen soll. Diese Rechtslage gilt bereits in sieben Bundesländern.

Die Ausschußminderheit verkennt hingegen nicht, daß die Unterwerfung der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht unter das Staatshaftungsrecht angesichts veränderter Haftungsmaßstäbe zu erheblichen Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte führen kann. Sie hat deshalb beantragt, die Haftung für die Verletzung von Verkehrssicherungspflichten generell in den Bereich des Privatrechts zu verweisen.

Zum 3. Abschnitt: Haftung für Tumultschäden

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene und von der Ausschußmehrheit grundsätzlich begrüßte Neuordnung des Tumultschädenrechts muß entfallen, da die insoweit erforderliche Bundesgesetzgebungskompetenz gegenwärtig nicht erreichbar ist. Die Ausschußminderheit war in Übereinstimmung mit dem Bundesrat der Auffassung, daß eine Notwendigkeit für eine bundeseinheitliche Regelung des Tumultschädenrechts nicht bestehe; sie lehnt deshalb die Einführung einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz ab. Unbeschadet dessen ist auch die Ausschußminderheit der Meinung, daß der Staat für Schäden aufzukommen hat, die Privaten durch unfriedlich verlaufende Versammlungen entstehen.

Zum 3. Abschnitt: Abhilfeverfahren und gerichtlicher Rechtschutz

Das von der Bundesregierung vorgeschlagene obligatorische Abhilfeverfahren hat nach Auffassung des Ausschusses infolge der veränderten Ausgangslage ersatzlos zu entfallen.

Zu § 18 (neu): Rechtsweg

Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Rechtswegmodell setzt die Änderung der bisherigen Rechtswegzuweisungen in Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG und Artikel 34 Satz 3 GG zwingend voraus. Nachdem diese Verfassungsänderungen in dem vom Ausschuß beschlossenen neuen Artikel 34 GG nicht vorgesehen sind, ist in Absatz 1 für Streitigkeiten über Geldersatz nach den Vorschriften des Staatshaftungsgesetzes der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten beizubehalten. Lediglich in Absatz 2 kann für Streitigkeiten über Folgenbeseitigungsansprüche nach § 3 die Konzentration des Rechtsschutzes in dem Gerichtszweig vorgenommen werden, in dem über die Rechtmäßigkeit der die Staatshaftung begründenden Ausübung öffentlicher Gewalt zu entscheiden ist. Für Streitigkeiten über Folgenbeseitigungsansprüche aus Richterunrecht

ist der Gerichtszweig zuständig, dem das Gericht angehört oder — wie z. B. bei den Verfassungsgerichten des Bundes oder der Länder sowie einzelnen Berufsgerichten — den es bildet. Der Ausschuß ist sich dabei der Rechtsfolge bewußt, daß die Ausübung des Wahlrechts nach § 4 während des anhängigen gerichtlichen Verfahrens die Verweisung in einen anderen Rechtsweg nach sich zieht und alle damit verbundenen nachteiligen Wirkungen zeitigt. Der Ausschuß sieht jedoch unter den gegebenen Umständen keine Möglichkeit, diese Auswirkungen zu verhindern oder abzumildern. Dabei war die Einschätzung der Gewichtigkeit der nachteiligen Wirkungen, zumal im Vergleich zu den Folgen einer grundsätzlich neuen Rechtswegkonzeption zwischen Ausschußmehrheit und Ausschußminderheit umstritten.

Zu § 20 (neu): Verfahren vor den ordentlichen Gerichten und vor den Gerichten für Arbeitssachen

Nach Auffassung des Ausschusses ist in Absatz 4 klarzustellen, daß das Gericht bei Folgenbeseitigungsklagen nicht etwa ein Ermessen hat, den Umfang der Folgenbeseitigung zu bestimmen. Auch ist neben dem Klageantrag kein besonderer Antrag erforderlich.

Zu § 21 (neu): Vorlage und Auskunftspflicht

Die von der Bundesregierung in Absatz 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 vorgeschlagene Zuständigkeitsbestimmung für die Aufsichtsbehörde greift nach Auffassung des Ausschusses unnötig in das Organisationsrecht der Länderverwaltung ein und ist zu streichen.

Zum 4. Abschnitt: Anpassung des Bundes- und Landesrechts

Zu §§ 22, 23, 24 (neu):

Wegen der nach Auffassung des Ausschusses erforderlichen Änderungen wird auf die Begründung zu § 20 Abs. 4 (neu) Bezug genommen.

Zu § 25 (neu): Änderung des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren in Binnenschifffahrtssachen

Nach Auffassung des Ausschusses ist es erforderlich, durch eine Verweisung auf § 17 Abs. 3 klarzustellen, daß die Zuständigkeit der Binnenschifffahrtsgerichte auch bei Pflichtverletzungen im Bereich von Häfen und Wasserflächen gegeben ist, die nicht Wasserstraßen sind, aber gleichwohl dem öffentlichen Wasserstraßenverkehr dienen.

Zu § 26: Änderung des Gesetzes über das Postwesen

Zu Nummer 1 (§ 11 PostG)

Über den Vorschlag der Bundesregierung hinausgehend hält es der Ausschuß für geboten, die Haftung der Deutschen Bundespost aus der Verletzung ihrer Dienstleistungspflichten auf alle Sachschäden auszudehnen, die vorsätzlich herbeigeführt worden sind (vgl. bisher § 11 Abs. 3 PostG). Die Begrenzung auf die Fälle der sog. Postkriminalität, wie sie im Regierungsentwurf vorgesehen ist, gewährleistet den Rechtsschutz des Postbenutzers nicht im angemessenen Umfange. Durch die vom Ausschuß beschlossene Ergänzung sind jetzt einbezogen daher z. B. auch die Fälle der vorsätzlichen Sachbeschädigung, die nur auf Antrag zu verfolgen sind. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene gesetzliche Vermutung, derzufolge für die Ersatzpflicht bereits der dringende Verdacht der Pflichtverletzung ausreicht,, wird beibehalten und außerdem auf die vorsätzliche Schädigung hin ausgerichtet.

Zu Nummer 5 (§ 18 PostG)

Der Ausschuß billigt die Erhöhung der Haftungshöchstgrenzen im Postreisedienst. Er erwartet jedoch zugleich, daß zumindest für den vergleichbaren Bahnbusdienst eine entsprechende Regelung getroffen wird. Darüber hinaus sollen verstärkt Bemühungen unternommen werden, Haftungsausschlüsse und -privilegierungen öffentlicher Unternehmen, einerlei ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich tätig sind, zu überprüfen.

Zu Nummer 8 (§ 26 PostG)

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Abhilferegelung im Bereich der Deutschen Bundespost kann nach Auffassung des Ausschusses wegfallen. Das entspricht der Rechtslage in der allgemeinen Staatshaftung. Zudem ist durch erprobte Verwaltungsregelungen innerhalb der Dienstorganisation der Deutschen Bundespost sichergestellt, daß angemeldete Schadensfälle rasch und unbürokratisch erledigt werden.

Die Rechtswegregelung für Streitigkeiten über Haftungsansprüche gegen die Deutsche Bundespost ist an die veränderte Rechtslage in § 18 (neu) StAGE anzupassen. Für Geldersatzansprüche ist auch im Bereich der Deutschen Bundespost der ordentliche Rechtsweg vorzusehen. Diese Rechtsfolge war bezüglich der Ersatzansprüche aus den §§ 12, 15, 18 bis 20 und 22 PostG auszusprechen, da andernfalls nach § 40 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte eingegriffen hätte. Dies wäre jedoch eine unsachgerechte Aufspaltung der Rechtswege, da nach § 18 Abs. 1 (neu) StAGE die Staatshaftungsansprüche aus § 11 PostG gegen die Deutsche Bundespost vor die ordentlichen Gerichte kommen.

Zu § 27 (neu): Änderung der Bundesnotarordnung

Die Haftung der Notare für Amtspflichtverletzungen in § 19 der Bundesnotarordnung ist an die veränderte Staatshaftungsrechtslage anzupassen. Dabei schien es vertretbar, von der in der allgemeinen Staatshaftung vorgesehenen Umkehr der Beweislast, von der Verschärfung des Sorgfaltsmaßstabes und der Einführung einer Grundrechtseingriffshaftung abzusehen, weil nur ein Teilbereich der notariellen Tätigkeit Ausübung öffentlicher Gewalt einschließt.

Ein wesentlicher Bereich der Amtstätigkeit der Notare entspricht dagegen der privatrechtlichen Rechtsberatung durch Rechtsanwälte. Beide Bereiche bilden eine unauflösbare Gemengelage, insbesondere im Rahmen der Belehrungs- und Aufklärungspflicht der Notare.

Zu §§ 28, 31, 32 (neu)

Änderungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes, des Soldatengesetzes, des Zivildienstgesetzes

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Neuregelung des dienstrechtlichen Rückgriffsrechts wird vom Ausschuß gebilligt. In Abweichung von den Vorschlägen der Bundesregierung erscheint es jedoch dem Ausschuß systemgerechter, von einem Erlöschen der Ansprüche nach Zeitablauf von drei Jahren abzusehen und statt dessen die Verjährung des geltenden Rechts beizubehalten, es also darauf abzustellen, ob die Verjährungseinrede erhoben wird oder nicht.

Zu § 29 (neu): Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch

Der Ausschuß billigt den Vorschlag des Bundesrates, die Innenhaftung der Mitglieder von Selbstverwaltungsorganen der Sozialversicherung an die Neuregelung des Beamtenrückgriffsrechts anzupassen. Als entbehrlich gestrichen werden vom Vorschlag des Bundesrats § 42 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 des Entwurfs SGB Viertes Buch.

Zu § 30 (neu): Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

Die gutachtliche Empfehlung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung, auch die Innenhaftung der Mitglieder der Organe der Bundesanstalt für Arbeit durch entsprechende Umgestaltung von § 205 des Arbeitsförderungsgesetzes in die Neuordnung des innerdienstlichen Regreßrechtes einzubeziehen, wird vom Ausschuß aufgegriffen und durch die beschlossene Fassung verwirklicht.

Zu § 48: Änderung der Abgabenordnung

Auf die Ausführungen zu § 16 über die Beschränkung der Haftung in Abgabeangelegenheiten wird Bezug genommen.

Zu § 36 (neu): Herstellung der Gegenseitigkeit

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Gleichbehandlung von Ausländern sowie die vorbehaltene Retorsierungsmöglichkeit wird vom Ausschuß gebilligt.

Bonn, den 20. Mai 1980

Frau Dr. Däubler-Gmelin **Dr. Klein (Göttingen)**

Berichterstatter